



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Sozialpolitik in Hard Times

Häusermann, Silja ; Enggist, Matthias ; Pinggera, Michael

Abstract: Dieser Beitrag skizziert aus vergleichender Perspektive die Grundzüge der Entwicklung des westlichen Wohlfahrtsstaates seit den 1980er Jahren. Er beleuchtet anhand verschiedener Indikatoren die Debatte um Stabilität oder Rückbau sozialpolitischer Leistungen und zeigt aktuelle Entwicklungen sozialstaatlicher Politik auf.

DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-22803-3_3

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-172082>

Book Section

Accepted Version

Originally published at:

Häusermann, Silja; Enggist, Matthias; Pinggera, Michael (2019). Sozialpolitik in Hard Times. In: Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer, 33-54.

DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-22803-3_3

Titel: Sozialpolitik in Hard Times

Silja Häusermann, Matthias Enggist, Michael Pinggera

Abstract

Dieser Beitrag skizziert aus vergleichender Perspektive die Grundzüge der Entwicklung des westlichen Wohlfahrtsstaates seit den 1980er Jahren. Er beleuchtet anhand verschiedener Indikatoren die Debatte um Stabilität oder Rückbau sozialpolitischer Leistungen und zeigt aktuelle Entwicklungen sozialstaatlicher Politik auf.

Keywords: Sozialleistungen, Austerität, Soziale Investitionspolitik, Dualisierung, Neue Soziale Risiken

Länge: ca. 51'000 (Text: ca. 40'000; Literatur: ca. 11'000 ;7 Abbildungen)

1 Einleitung

Sozialpolitik hat die Absicherung sozialer Risiken zum Ziel. *Welche* Risiken in den Kanon „sozialer Risiken“ aufgenommen werden, ist eine politische Entscheidung, die von unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeitpunkten anders beantwortet wurde und wird. Das vorhergehende Kapitel dieses Handbuches hat jedoch gezeigt, dass bis ungefähr in die Mitte des 20. Jahrhunderts in (fast) allen fortgeschrittenen Demokratien der OECD soziale Sicherungssysteme eingeführt wurden, welche Bürger und Bürgerinnen gegen die Folgen von Unfall, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter versicherten und Familien finanziell unterstützten. Die Zeit zwischen 1950 und 1970 kann grob als Phase der Ausreifung dieser Sozialstaaten bezeichnet werden. Dies einerseits weil die Sozialversicherungen auf neue Bezückerkreise ausgedehnt wurden, so dass gegen 1980 in fast allen Ländern der volle Deckungsgrad – zumindest für Erwerbstätige - erreicht wurde. Andererseits weil diese Zeit neben dem steigenden Deckungsgrad auch fast durchwegs von zunehmender Grosszügigkeit der Sozialleistungen geprägt war. Kurz gesagt: die Richtung der

Sozialpolitikentwicklung war bis in die frühen 1980er Jahre fast ausschliesslich expansiv (Flora und Alber 1981). Es ist daher zutreffend, dass die Sozialpolitikforschung das 20. Jahrhundert weitgehend als eine Ära fiskalischer Expansion charakterisiert (z.B. Huber und Stephens 2001, 2015; Häusermann 2015). Die Expansion in der Blütezeit des „industriellen Sozialstaates“ bestand dabei nicht so sehr in der Einführung *neuer* Sozialversicherungszweige, als vielmehr in der Ausdehnung der bestehenden Programme. Nur in der Bildungspolitik und regional spezifisch in Skandinavien - in Form der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und der Langzeitpflege - kamen zwischen den 1950er und den 1980er Jahren nennenswerte neue Sozialpolitiken hinzu. Deshalb kann generell für Kontinental- und Nordeuropa, sowie für den angelsächsischen Raum gesagt werden, dass bis 1980 der moderne Sozialstaat voll entwickelt war (Esping-Andersen 1985, 1990; Korpi 1983; siehe Ferrera 1996 zu Südeuropa).

Die 1980er Jahre jedoch stellen einen Wendepunkt in der Sozialstaatsentwicklung dar, so dass die Forschung gemeinhin zwischen den spezifischen Entwicklungsdynamiken vor und nach diesem Jahrzehnt unterscheidet (z.B. Pierson 2001a, Huber und Stephens 2001). Dies betrifft sowohl die eigentliche Politikentwicklung, als auch deren Erklärungsfaktoren. Abbildung X.1. illustriert diesen Wendepunkt in sehr aggregierter Weise. Sie zeigt den durchschnittlichen Anteil der Ausgaben für Sozialtransfers am BIP für Westeuropa (ohne Südeuropa) zwischen 1960 und 2012. Während bis in die 1980er Jahre ein klarer Anstieg zu verzeichnen ist, stagniert dieser Anteil für die folgenden Jahrzehnte. Selbstverständlich verbirgt sich hinter diesem aggregierten Mass sehr viel länderspezifische Heterogenität, aber es stellt doch anschaulich dar, dass die Sozialpolitikentwicklung ab 1980 nicht mehr unter dem Zeichen der generalisierten Expansion, sondern der fiskalischen Stagnation oder sogar Austerität (Pierson 2001a) stand. Die 1980er Jahre markieren den Anbruch „harter Zeiten“ für den Sozialstaat.

EINFÜGEN

Abbildung X.1: Fiskalischer Kontext der Sozialpolitik

Warum diese Gezeitenwende in den 1980er Jahren? Dieser Übersichtsbeitrag ist nicht der Ort für eine Analyse der genauen relativen Erklärungskraft verschiedener Politikdeterminanten,

aber die folgenden grundlegenden und strukturellen Prozesse hatten alle ihren Anteil daran, den Kontext der Sozialpolitikentwicklung grundlegend und nachhaltig zu verändern: *Ökonomisch* sind vor allem der Strukturwandel, konjunkturelle Rezessionen und der technologische Wandel zu nennen. Der v.a. technologisch bedingte Strukturwandel von Produktion und Beschäftigung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft (beschleunigt durch die Möglichkeiten der Globalisierung, d.h. der globalen Arbeitsteilung) brachte nicht nur sinkende Produktivitätsgewinne und langsames Wirtschaftswachstum mit sich, sondern auch eine massive Verbreitung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen im tertiären Sektor (Emmenegger et al. 2012). Die sinkende Beschäftigung in der Industrie führte in vielen westeuropäischen Demokratien zu massiver und zuweilen langfristiger Arbeitslosigkeit, was nicht nur direkte Ansprüche auf Sozialleistungen erhöhte, sondern vor allem in Kontinentaleuropa auch die lohnbasierte finanzielle Grundlage des Sozialstaates unterminierte (Iversen und Wren 1998). In den volkswirtschaftlichen Rezessionen, welche Westeuropa in den 1990er und 2000er Jahren prägten, wurden diese finanziellen Zwänge für den Sozialstaat nicht nur sichtbar, sondern vor allem auch politisiert (Pontusson und Weisstanner 2017). Zunehmender Druck auf Sozialquoten und Steuerlast war die politische Konsequenz. Schliesslich hat der technologische Wandel vor allem auch im Bereich der Gesundheitskosten direkt zu einem rasanten Ausgabenwachstum geführt, welches diese politischen Debatten befeuerte.

Neben den ökonomisch-strukturellen sind jedoch auch *sozial-strukturelle Veränderungen* massgeblich am Aufkommen eines Kontextes fiskalischer Austerität beteiligt. Die Alterung der westlichen Gesellschaften wirkt stark kostensteigernd sowohl in der Alters- als auch in der Gesundheitspolitik, und die demographischen Szenarien sowie deren sozialpolitische Konsequenzen wurden in den 1980er Jahren erstmals breit diskutiert und politisch rezipiert (Bonoli 2000). Aber auch der Wandel der Geschlechterrollen und der Familienstrukturen (insb. in der Form von steigenden Scheidungsraten und mehr Einelternfamilien) trugen zur Schaffung neuer oder steigender sozialpolitischer Bedürfnisse bei (Esping-Andersen 1999; Pierson 2001b). Schliesslich ist der *ideologische Wandel* zu nennen, welcher im Zuge der Erosion des sozialistischen Gegenmodells zur sozialen Marktwirtschaft (neo-)liberalen Kräften Auftrieb verlieh, und den Diskurs um die Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit des Sozialstaates befeuerte (Scharpf und Schmidt 2000; Schmidt und Thatcher 2013).

Seit 1980 steht die Sozialpolitik demzufolge unter anderen Vorzeichen. Dies hat nicht nur die Politikentwicklung, sondern auch die Sozialpolitikforschung grundlegend verändert. In

diesem Beitrag zeichnen wir die Entwicklungen in zentralen Sozialpolitikfeldern theoriegeleitet nach. Wir erörtern zuerst die theoretische Debatte zu Stabilität oder Rückbau des Sozialstaates, welche die Sozialpolitikforschung ab den 1990er Jahren für lange Zeit dominierte. In einem nächsten Abschnitt diskutieren wir anhand verschiedener Indikatoren die empirische Evidenz zu dieser Debatte und zeigen auf, dass der Sozialstaat trotz weitgehend stagnierender Ausgaben und Leistungen in den letzten drei Jahrzehnten in der Tat heute nicht mehr im gleichen Ausmass fähig ist, Armut und Ungleichheit zu vermeiden wie in den 1980er Jahren. In einem vierten Kapitel balancieren wir die Diskussion zu Sozialstaatsrückbau mit einem Blick auf neue, expansive Entwicklungsfelder des Sozialstaates, bevor wir im Fazit auf die politischen und forschungsrelevanten Implikationen dieser Entwicklungen eingehen werden.

2 Theorien einer „neuen“ Sozialpolitik

Die Sozialpolitikforschung versuchte ab den 1990er Jahren, die empirisch wahrscheinlichen Folgen des gewandelten fiskalischen Kontextes theoretisch zu fassen. Ausgangspunkt war dabei zuerst eine quasi-symmetrische Umkehrung der Theorien zur Sozialstaatsexpansion, insbesondere der Machtressourcentheorie. Die Machtressourcentheorie (z.B. Stephens 1979; Korpi 1983; Esping-Andersen 1985, 1990) war seit den 1970er Jahren der wichtigste Beitrag zur Erklärung der differenziellen komparativen Sozialstaatsentwicklung geworden. Sie verstand Sozialpolitik als Machtressource im Klassenkonflikt zwischen Arbeit und Kapital. Sozialleistungen wurden als Ziel der Arbeitermobilisierung konzeptualisiert, da sie die Abhängigkeit der Beschäftigten von der Vermarktung ihrer Arbeitskraft mindern („Dekommodifizierung“, cf. Esping-Andersen 1990) und zugleich die politische Organisation und Organisierbarkeit der Arbeiterinteressen vereinfachen. Folglich verstand die Machtressourcentheorie die Stärke der Arbeiterbewegung und ihres politischen Armes – der linken Parteien im generellen und der Sozialdemokratie im speziellen – als die zentrale Erklärungsvariable sozialstaatlicher Entwicklung. Daran angelehnt erklärte die „Parteiendifferenztheorie“ die unterschiedliche Grosszügigkeit der industriellen Sozialstaaten in Abhängigkeit der politischen Mehrheitsverhältnisse zwischen links und rechts (z.B. Castles und McKinlay 1979; Hewitt 1977; Schmidt 1997; Castles 2009). In den frühen 1990er Jahren kamen weitere Argumente hinzu, welche die Auswirkungen bestimmter Machtkonstellationen konditional theorisierten, indem sie insbesondere die moderierende Wirkung institutioneller Vetopunkte betonten (Immergut 1992; Huber et al. 1993).

Von dieser Machtressourcentheorie ausgehend stellte sich in den 1990er Jahren die Frage, ob Globalisierung, Strukturwandel und der Kontext fiskalischer Austerität zwangsläufig zu einer politischen Schwächung der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften und zu einer Stärkung der organisierten Interessen des Kapitals führen würden. Dabei stand nicht weniger zur Debatte, als die Frage ob der moderne Sozialstaat in diesem Kontext überhaupt weiter finanzierbar sein würde, bzw. ob sozialpolitische Leistungen in einem politischen „race to the bottom“ radikal erodieren würden (Kuhnle 2000; Korpi und Palme 2003; Allan und Scruggs 2004).

In direktem Widerspruch zu diesen Konvergenz-Szenarien hat in den 1990er Jahren die Theorie der „New Politics of the Welfare State“ von Paul Pierson (1996, 2001a) enorme Resonanz generiert (siehe auch Häusermann 2015 für eine ausführliche Darstellung). Ihren Ausgangspunkt nahm diese Theorie in der Idee von Weaver (1986), wonach existierende Sozialpolitik politische Anreizstrukturen für linke *und* rechte Regierungen fundamental verändert, weil sie die Erwartungen der Bevölkerung an sozialpolitische Leistungen und Handlungsfähigkeit prägt. In anderen Worten: Politik in der Ära fiskalischer Austerität geschieht in einem Umfeld, das sich in einer ganz zentralen Variable vom Umfeld fiskalischer Expansion unterscheidet, nämlich der Existenz des Sozialstaates selbst. Pierson entwickelte diese Idee zu einer neuen Theorie historisch kontingenter sozialstaatlicher Verteilungspolitik: Er argumentierte, fiskalische Austerität werde nicht zu einer einfachen Umkehr der Machtressourcentheorie führen. Vielmehr sei der „gereifte Sozialstaat“ sowohl institutionell als auch politisch stabilisiert: *Institutionell* führen schon bestehende Sozialleistungsansprüche zu einem quasi-automatischen Wachstum des Sozialstaats, da durch die demographisch und strukturell bedingte Zunahme der Leistungsbezüger und -bezügerinnen staatliche Sozialausgaben wachsen, ohne dass überhaupt Politikparameter verändert werden müssten (Pierson 2001b). Zum anderen sei eigentlicher Rückbau der Leistungen *politisch* unwahrscheinlich, da der Sozialstaat durch Machtasymmetrien, Pfadabhängigkeiten und Policy-Feedback seine eigene Unterstützung generiert: Da immer weitere Teile der Bevölkerung durch geleistete Beitragszahlungen Ansprüche an den Sozialstaat haben, sei dessen politische Unterstützung weit über die Grenzen sozialdemokratischer Parteien und Wählerschaften gewachsen. Keine politische Partei würde sich wagen, Leistungen zu kürzen aus Angst, in den nächsten Wahlen dafür bestraft zu werden. Sozialpolitischer Rückbau wäre demnach nur unter sehr spezifischen, engen

Bedingungen politisch durchsetzbar, z.B. in versteckter Form (zu „obfuscation“ siehe Pierson 2001b, zu „drift“ siehe Hacker 2004), zu Beginn einer Legislaturperiode (Pierson 2001b) oder durch linke Parteien, welche keine kurzfristigen elektoralen Sanktionen zu befürchten hätten (Ross 2000; Kitschelt 2001).

Letztlich handelt es sich bei dieser Theorie der „new politics of the welfare state“ um eine Rational-Choice-Theorie elektoraler Politik: Wähler und Wählerinnen verteidigen ihre materiellen Eigeninteressen und politische Handlungsträger reagieren auf die entsprechenden Anreizstrukturen. In jüngerer Zeit wurde diese Theorie und ihre Implikationen weiter generalisiert und ausgearbeitet. Insbesondere wiesen weitere Theoriebeiträge darauf hin, dass Koalitionsdynamiken in diesem Umfeld von zentraler Bedeutung für Politikwandel würden (Häusermann 2010; Huber und Stephens 2015), was die Erklärungskraft gängiger linearer Modelle schmälert. Des Weiteren generalisierten Rehm et al. (2012) und Jensen (2012) das Argument von Pierson, indem sie die Verteilung sozialpolitischer Risiken in der (wahlberechtigten) Bevölkerung als moderierende Erklärungsvariable einführten: in relativ einkommensunabhängig verteilten Risiken (z.B. Alter, Gesundheit) sollte Rückbau demnach viel weniger wahrscheinlich sein als in stark schichtabhängig verteilten Risiken (z.B. Arbeitslosigkeit).

Ausgehend von der enormen Bedeutung, welche die Beiträge zur „new politics of the welfare state“ auf die Wohlfahrtsstaatenforschung am Ende der 1990er Jahre hatten, stellen sich für diesen Übersichtsartikel zwei zentrale Fragen zur konkreten Entwicklung der Sozialpolitik in fortgeschrittenen Demokratien. Die erste Frage ist diejenige nach der empirischen Erklärungskraft der Thesen von Pierson (siehe Starke 2006 für eine Literaturübersicht): Stimmt die These der sozialpolitischen Stabilisierung oder hat Sozialpolitik im Kontext fiskalischer Austerität an Grosszügigkeit eingebüsst? Die zweite Frage bezieht sich auf den fast ausschliesslichen Fokus der „new politics“-These auf die Reformierbarkeit *bestehender* Sozialleistungen. Denn trotz der politischen und wirtschaftlichen Wichtigkeit des Sozialstaatsrückbaus ist dieser nicht „the only game in town“ geworden (Van Kersbergen et al. 2014). Vielmehr haben sich - neben der Debatte zur Stabilisierung bestehender Leistungen - infolge neuer Bedürfnisse und politischer Impulse mindestens zwei alternative Interventionsfelder für Sozialpolitik eröffnet: die Sicherung „neuer sozialer Risiken“ einerseits (Armingeon und Bonoli 2006; Bonoli 2005, Taylor-Gooby 2005) und „soziale Investitionspolitik“ andererseits (Morel et al. 2012; Hemerijck 2013, 2017). In beiden

Bereichen stand und steht nicht Rückbau auf der Agenda, sondern der *Ausbau* neuer Sozialleistungen.

Dieser Beitrag behandelt die beiden Fragen sequenziell in den nächsten Abschnitten. Obwohl einigen Autoren (z.B. Hemerijck 2013) eine zeitliche und ideelle Abfolge der Entwicklung von (neoliberalem) Rückbaudiskurs zur sozialen Investitionspolitik ausmachen, ist diese Abfolge logisch nicht zwingend und empirisch nicht generalisierbar. Vielmehr sind Sozialstaatsrückbau und selektiver –ausbau simultan auf der politischen Agenda erschienen und je nach Land sehr unterschiedlich umgesetzt und verbunden worden. Dieser Beitrag ist deshalb thematisch und nicht historisch gegliedert.

3 Entwicklung der Sozialpolitik in der OECD seit den 1980er Jahren

Dieser Abschnitt geht mittels empirischer komparativer Indikatoren der Frage nach, ob der entwickelte Sozialstaat seit den 1980er Jahren an Grosszügigkeit und Leistungsfähigkeit eingebüsst hat oder nicht. Eine wichtige und keineswegs triviale Frage besteht darin, wie diese Grosszügigkeit und Leistungsfähigkeit gemessen werden soll und kann, also bezüglich welcher Indikatoren Stabilität oder Rückbau, Konvergenz oder Divergenz beobachtet und beurteilt werden sollen (Green-Pedersen 2004). Drei Perspektiven sind möglich: aus aggregierter, volkswirtschaftlicher Sicht der öffentlichen Politiken und des Staatshaushaltes ist der Umfang staatlicher Leistungen im Verhältnis zur wirtschaftlichen Performanz eines Staates relevant – also die schiere „Grösse“ des Sozialstaates gemessen an der Sozialquote. Diese Sozialquote ist aber für die Leistungen, die einem Individuum zu Gute kommen nur sehr bedingt aussagekräftig. Aus Sicht der Bezüger und Bezügerinnen zählt vielmehr die Höhe der Sozialleistungen. Und auch dieser Indikator sagt letztlich wenig darüber aus, wie gut ein Sozialstaat seine gesamtgesellschaftlichen Ziele – sozialen Ausgleich einerseits und Armutsvermeidung andererseits – erreicht. Wir vergleichen im Folgenden diese drei Betrachtungsweisen, welche bezüglich der Erklärungskraft der „new politics“-These durchaus zu unterschiedlichen Schlüssen führen.

Abbildung 2 zeigt die volkswirtschaftliche Perspektive spezifischer Sozialquoten – also der Sozialausgaben als Anteil an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für vier zentrale Felder sozialstaatlichen Handelns, für die hoch entwickelten Länder der OECD zwischen 1980 und 2014 auf der Basis der OECD Social Expenditure Daten.

EINFÜGEN

Abbildung X.2: Staatsausgaben für verschiedene Sozialpolitiken

Anmerkungen: Staatsausgaben als % des BIP für verschiedene Sozialpolitikfelder. Renten umfassen auch Zahlungen an Frühpensionierte.

Quelle: OECD Social Expenditure Database

Die oberen beiden Abbildungen zeigen die Entwicklung der Ausgaben für Renten und Gesundheit, zwei eher einkommensunabhängig verteilte Risiken (Jensen 2012), welche in Pierson's Thesen klar im Zentrum standen und welche in der Tat den Löwenanteil der Sozialstaatsausgaben ausmachen. Hier findet sich viel Evidenz für die Argumente „automatischer Expansion“ und politischer Stabilisierung. Von Rückbau keine Spur: Weder lässt sich ein Trend zur Ausgabenreduktion noch zur Konvergenz der Sozialstaaten feststellen. Viel eher beherrschte seit den 1980er Jahren ein leicht ansteigender Trend die Staatsausgaben für Alter und Gesundheit, insbesondere in Kontinentaleuropa und in den – infolge später Demokratisierung - verzögert entstandenen südeuropäischen Sozialstaaten. Volatiler sind die Ausgaben im Bereich der materiellen Unterstützung für Arbeitslose und Familien, auf einem deutlich tieferen Niveau als für Alter und Gesundheit. Ausgaben für Arbeitslosigkeit schwanken naturgemäss in Abhängigkeit ökonomischer Zyklen und in der Tat sind die Rezessionen der 1990er und 2010er Jahre in gewissen Ländern als zwischenzeitliche Anstiege ersichtlich. Aber insgesamt ergibt sich auch hier in keiner Weise das Bild eines allgemeinen Rückbautrends. Im Bereich der Arbeitslosigkeit bleiben die Niveauunterschiede weitgehend bestehen während sich bezüglich der Familientransfers eine gewisse Expansion bei den anfänglich am wenigsten grosszügigen Staaten zeigt. Bezüglich Ausgaben bestätigt sich also die These der Stabilität bzw. institutionell generierten Expansion, insb. im Bereich der breit verteilten Risiken (Pierson 2001b). Eine weitere zentrale Erkenntnis in Abbildung 2 betrifft die Beständigkeit der nationalen Unterschiede über die Zeit. Sowohl die Varianz zwischen den Ländern als auch die grobe Gruppierung nach Wohlfahrts-Regimes (siehe Kapitel XX dieses Handbuches) bleibt über die Zeit

bestehen, was ebenfalls für die stabilisierende Wirkung der sozialstaatlichen Institutionen spricht (Huber und Stephens 2015).

Während also der Sozialstaat im Gesamtbild staatlichen Handelns keineswegs an Gewicht verloren hat seit den 1980er Jahren, bleibt die Frage nach der Grosszügigkeit der Sozialleistungen für die Bezügerinnen und Bezüger durch Abbildung 2 unbeantwortet. Die Höhe sozialpolitischer Leistungen ist ein sehr viel validerer Indikator sozialpolitischen Handelns, weil sie direkt an politische Entscheidungen gebunden ist (Korpi und Palme 2003), aber sie ist auch viel schwieriger zu messen als aggregierte Ausgaben. Die Schwierigkeit der Messung liegt nicht nur darin, dass das Leistungsniveau aus der jeweiligen nationalen Gesetzgebung gelesen und harmonisiert werden muss, sondern auch in der Definition der spezifischen Bezügergruppen von Leistungen (Classen und Siegel 2007). Abbildung 3 zeigt das Leistungsniveau für staatliche Rentenleistungen, Arbeitslosenunterstützung und Erwerbsausfall bei Krankheit auf der Basis eines komparativen Datensatzes und in Abhängigkeit des ersetzten Erwerbslohnes (Scruggs et al. 2017) und die Höhe des Kündigungsschutzes auf der Basis von OECD Daten. Die Grosszügigkeit der Transfers und des Arbeitnehmerschutzes wird hier gezeigt für einen „Normalarbeitnehmer“ ohne Familie. Die zentrale Frage ist wiederum, ob wir einerseits Rückbau und andererseits Konvergenz beobachten können.

EINFÜGEN

Abbildung X.3: Leistungen in verschiedenen Sozialpolitiken

Anmerkungen: Lohnersatzraten für einen 40-jährigen Industriearbeiter mit 20 Beitragsjahren ohne Familie, basierend auf dem Leistungsniveau der ersten sechs Monate nach dem Lohnausfall; Kündigungsschutz für Arbeitnehmer mit regulärem, unbefristeten Vertrag, basierend auf acht Indikatoren.

Quellen: Comparative Welfare Entitlements Dataset 2 (Scruggs et al. 2017); OECD Employment Protection Database.

In der Altersvorsorge zeigt sich auch hier eine starke Spreizung der Leistungsniveaus, welche über die Zeit bestehen bleibt. Die höchsten Ersatzraten finden sich in Süd- und Kontinentaleuropa und die tiefsten in angelsächsischen Ländern. Obwohl in einzelnen Ländern (z.B. Deutschland) in der Tat eine Reduktion der Renten-Ersatzraten über die Zeit zu beobachten ist, ergibt sich wiederum in keiner Weise ein Trend zum Sozialstaatsrückbau, sondern ein Bild der Stabilität. Einen sehr ähnlichen Befund liefern die Abbildungen zu Krankheit und Kündigungsschutz: Stabilität dominiert das Gesamtbild mit einigen nationalen

Abweichungen nach oben oder unten (z.B. ein Rückbau der Krankheitsleistungen in Schweden und ein Ausbau derselben in Belgien; eine Liberalisierung des Kündigungsschutzes in Griechenland infolge der grossen Wirtschaftskrise um 2011 und eine Verstärkung des Arbeitnehmerschutzes in Australien). Volatiler ist wiederum das Leistungsniveau im Bereich der Arbeitslosigkeit, wobei hier erstmals eine gewisse Konvergenz (allerdings hin zur Mitte, nicht zur Erosion) über die Zeit zu beobachten ist. Aber auch hier stammt die meiste Volatilität aus südeuropäischen Kontexten, in denen die Sozialpolitik in den 1980er Jahren überhaupt erst demokratisch geprägt wurde. Wiederum also dominiert ein Bild der Stabilität, sogar bezüglich der Arbeitslosenleistungen, welche stärker konzentriert eher sozial und politisch schwächeren Gruppen zu Gute kommen.

Bleibt die Frage, ob dieser Befund der Stabilität der spezifischen Wahl des „Normalarbeitnehmers“ als Referenzkategorie geschuldet ist. Sowohl die Arbeiten von Rehm et al. (2012) und Jensen (2012), als auch die Beiträge zur Dualisierung des Arbeitsmarktes seit den 1990er Jahren (z.B. Emmenegger 2012; Rueda 2005; Palier und Thelen 2010; Häusermann et al. 2015; Pontusson und Weisstanner 2017) argumentieren, dass sich der Rückbau des Sozialstaates primär an seinen „Rändern“ zeigt, also auf dem Rücken politisch und sozial marginalisierter Gruppen. Während die Leistungen für die – stärker organisierten, sichtbaren, partizipierenden – Normalarbeitnehmer stabil bleiben, kann es durchaus sein, dass sie simultan für prekär Beschäftigte reduziert wurden. Leider gibt es für diese Referenzgruppen (z.B. TieflohnbezügerInnen, Alleinerziehende, Teilzeitbeschäftigte) keine äquivalenten Daten zu den in Abbildung 3 dargestellten Ersatzraten. Spezifische Literatur zeigt ein heterogenes Bild: Zwar wurden in der Tat in vielen - v.a. kontinentaleuropäischen - Staaten die Anspruchsbedingungen enger an die Erwerbstätigkeit geknüpft, was prekär Beschäftigten zum Nachteil gereicht (z.B. Palier 2010; Hinrichs und Jessoula 2012, Knotz 2016), gleichzeitig wurden aber auch in den meisten Ländern grosszügigere soziale Minima in den Bereichen Rente und Arbeitsmarkt geschaffen, welche für die sozial schwächeren Gruppen ein Sicherheitsnetz darstellen (z.B. Armingeon und Bonoli 2006, Häusermann 2010). Deshalb ist die Entwicklung der Ungleichheit in der unteren Einkommenshälfte zwischen den Ländern sehr ungleich (Vlandas 2016).

Verfügbar ist jedoch ein Indikator für den Kündigungsschutz für temporär Angestellte, welcher einen Vergleich zu den „Normalbeschäftigten“ erlaubt. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der regulativen Bestimmungen zur temporären Beschäftigung und zu den

Rechten temporär Beschäftigter. Tatsächlich zeigt diese Darstellung eine Erosion dieser Hürden und Rechte in denjenigen Ländern, welche noch in den 1980er und frühen 1990er Jahren eine stark einschränkende Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen kannten. Abbildung 4 illustriert also einen konvergierenden Trend in der Liberalisierung atypischer Beschäftigung, insbesondere in Süd-, Kontinental- und Nordeuropa. Die Tatsache, dass sich dieser Trend auf die temporäre Beschäftigung beschränkt, während der Schutz der Standardarbeitsverträge über die Zeit weitgehend intakt geblieben ist (siehe Abbildung 3), deutet in der Tat auf eine gewisse „segmentierte“ (Beramendi et al. 2015) Flexibilisierung des sozialrechtlichen Schutzes hin. In Kombination mit den eher zunehmend auf Erwerbsarbeit ausgerichteten Anspruchskriterien für Sozialleistungen scheint also die These eines differenzierten Rückbaus auf Kosten schwächerer sozialer Gruppen durchaus plausibel. Auch wenn eine solche Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse von tendenziell gestärkten sozialen Minima aufgefangen werden sollte, deutet sie doch auf eine zunehmende Dualisierung des Sozialstaates hin, d.h. eine Zweiteilung des Risiko- und Solidaritätspools in Versicherungs- vs. Solidaritätsleistungen (Seeleib-Kaiser et al. 2012).

EINFÜGEN

Abbildung X.4: Kündigungsschutz für temporär Angestellte

Anmerkungen: Strenge der Vorschriften über die Verwendung von befristeten Verträgen, basierend auf sechs Indikatoren.
Quelle: OECD Employment Protection Database

Im Fazit fällt die Bilanz dieser zweiten Perspektive auf die direkten politischen regulativen Entscheidungen differenzierter aus als bezüglich der Ausgaben. Während wiederum ganz klar ein Bild der Stabilität (mit Abweichungen sowohl zu Rück- als auch zu Ausbau) überwiegt, gibt es auch Anzeichen für selektiven Rückbau der Leistungen auf Kosten sozial schwächerer Gruppen.

Als letzte mögliche Perspektive auf die Frage nach Stabilität oder Rückbau sozialpolitischer Grosszügigkeit bietet sich ein Blick auf die zentralen Outcomes sozialpolitischen Handelns an: Schon in der frühen Debatte um die Gültigkeit der „new politics“ haben Autoren wie Clayton und Pontusson (1998) darauf hingewiesen, dass sich wohlfahrtsstaatlicher Rückbau nicht nur in Aufwand („Effort“) bemessen lasse, sondern auch im sozialen Ertrag. In dieser Argumentation spricht man von sozialpolitischem Rückbau auch dann, wenn die

sozialstaatlichen Leistungen mit den Bedürfnissen nicht Schritt halten; wenn also Armut und Ungleichheit zunehmen trotz womöglich gleichbleibender oder gestiegener Leistungen und Ausgaben. Eine ähnliche Idee haben später Hacker (2004) und Pontusson und Weisstanner (2017) entwickelt, indem sie ebenfalls ein Augenmerk auf die sinkende Performanz in Bezug auf Armutsvermeidung und Ungleichheit legten.

Abbildung 5 zeigt wiederum für den uns interessierenden zeitlichen und geographischen Raum die Entwicklung von standardisierten Armutsraten (weniger als 50% des Medianeinkommens) und Gini-Ungleichheit nach Steuern und Transfers auf. Im Gegensatz zu den Ausgaben und Leistungen zeigt sich hierin nun effektiv ein Trend zur Schwächung sozialstaatlicher Performanz insofern als beide Indikatoren einen klar steigenden Trend aufweisen (ohne jedoch zu konvergieren).

EINFÜGEN

Abbildung X.5: Armut und Ungleichheit

Anmerkungen: Armutsrate definiert als Anteil der Bevölkerung in einem Land, dessen Haushalt mit weniger als der Hälfte des Medianeinkommens in diesem Land auskommen muss. Sowohl die Armutsrate als auch der Gini-Koeffizient beziehen sich auf das Einkommen nach Steuern und Transferzahlungen.

Quelle: OECD Income Distribution Database

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Frage natürlich zentral, ob diese Verschlechterung sozialpolitischer Performanz der eigentlichen Sozialpolitik und den politischen Entscheidungsträgern „angelastet“ werden kann, oder ob es sich hier um eine steigende Marktungleichheit handelt, welche von der Politik nicht im gleichen Umfang kompensiert wird oder werden kann als noch vor den 1990er Jahren. Hacker (2004) beschreibt mit dem Begriff „drift“ eine bewusste politische Strategie, notwendige sozialpolitische Anpassungen nicht vorzunehmen, um längerfristig Sozialleistungen rückzubauen. Gerade angesichts der Abbildungen 2 und 3 drängt sich jedoch auch die Interpretation auf, dass die Politik trotz gleichbleibendem oder sogar steigendem Aufwand nicht mehr in der Lage ist, die inegalitären Auswirkungen liberalisierter Arbeitsmärkte aufzufangen. Auch deshalb weisen jüngere Beiträge darauf hin, dass das Augenmerk der Sozialpolitikforschung nicht nur der (Um)verteilung von Einkommen durch Steuern und Abgaben gelten soll, sondern insbesondere auch den Arbeits- und Lohnbedingungen (Huber et al. 2017).

4 „Not the only game in town“

Schon kurz nach Beginn der Debatte um Resilienz vs. Rückbau sozialstaatlicher Leistungen in der Ära fiskalischer Austerität wiesen verschiedene Beiträge darauf hin, dass der Fokus auf die Entwicklung der klassischen Transferzahlungen zu einem blinden Fleck der Forschung in Bezug auf verschiedene alternative sozialpolitische Entwicklungen führe. Die „Retrenchment-Forschung“ konzentrierte sich überwiegend auf die Frage, ob Sozialleistungen für den idealtypischen männlichen Industriebeschäftigten erodieren, und vernachlässigte dadurch das Aufkommen von neuen Bedürfnissen, Bezügergruppen und Sozialleistungen. Zwei Literaturstränge konzeptualisierten diese alternativen sozialpolitischen Handlungsfelder: zum einen Beiträge zum Aufkommen „neuer sozialer Risiken“, d.h. typischer Armutsrisiken der post-industriellen Gesellschaft, die sich aus der Diskrepanz zwischen dem industriellen Sozialversicherungsstaat einerseits und den post-industriellen Realitäten in Familien und Arbeitsmärkten andererseits ergeben (Bonoli 2005; Armingeon und Bonoli 2006; Taylor-Gooby 2005, Bonoli und Natali 2012; Häusermann 2012). Zu nennen sind in diesem Fall insbesondere Alleinerkennung, Langzeitarbeitslosigkeit, atypische Erwerbstätigkeit oder Pflegebedürftigkeit bzw. -verpflichtungen. Diese Risiken unterscheiden sich von den klassischen sozialpolitischen Risiken vor allem im Profil der Betroffenen, sind sie doch insbesondere für Frauen und jüngere Arbeitnehmende von Relevanz.

Verbunden mit der Idee neuer sozialer Risiken, jedoch theoretisch und auch empirisch darüberhinausgehend kam bald das Konzept der „sozialen Investitionspolitik“ auf, welche – anders als die Literatur zu neuen Risiken – nicht bloss sozialpolitische „Lücken“ annahmte, sondern eine radikalere und umfassendere Neukonzeptualisierung sozialpolitischer Handlungslogik vorschlug: von Erwerbsersatz zu Erwerbsförderung, von passiven zu aktiven Leistungen. In anderen Worten: die soziale Investitionspolitik weist dem Sozialstaat die Entwicklung, Förderung und Nutzung von Humankapital als zentrale Aufgabe zu (z.B. Esping-Andersen 2002; Morel et al 2011; Hemerijck 2013, 2017; Beramendi et al. 2015; Gingrich und Häusermann 2015; Garritzmänn et al. 2017). Inhaltlich bedeutet dies insbesondere ein verändertes Handlungsrepertoire der Sozialpolitik, weg von materiellen Transfers hin zu mehr Dienstleistungen und regulativer Politik. Relevant sind die neuen Handlungslogiken in allen Bereichen der Sozialpolitik, aber vordergründig in der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Familienpolitik.

Abbildungen 6 und 7 illustrieren, wie problematisch eine Vernachlässigung dieser Politikbereiche wäre, wenn es darum geht, sozialpolitische Leistungen und Trends seit den 1980er Jahren zu beurteilen. Dies weil sie nicht nur einen klaren Expansionstrend zeigen, sondern auch belegen, dass soziale Investitionspolitiken bezüglich ihres substanziellen Umfangs keineswegs bloss marginale Instrumente moderner Sozialpolitik sind. Abbildung 6 zeigt das Wachstum der Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung als Anteil am BIP seit 1980, sowie die Entwicklung der Dauer bezahlten Mutterschaftsurlaubs im gleichen Zeitraum. Besonders eindrücklich ist einerseits das starke Wachstum der Leistungen in den meisten Ländern, sowie andererseits eine gewisse Konvergenz insbesondere im Bereich familienergänzender Betreuungsstrukturen. Während noch in den 1980er und 1990er Jahren diese sozialpolitischen Dienstleistungen fast ausschliesslich in Skandinavien verbreitet waren, verwenden seit gut einem Jahrzehnt alle entwickelten Demokratien einen beträchtlichen Anteil an Steuergeldern für die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Eltern. Bezüglich bezahlter Mutterschaftszeit haben insbesondere Schweden und Österreich die Dauer der Ansprüche deutlich reduziert, was jedoch kein Rückbau sozialer Investitionspolitik darstellt, sondern im Gegenteil das Bemühen Erwerbsintegration zu priorisieren. Tatsächlich sind kurze, bezahlte Elternurlaube dem Erhalt und der Nutzung von Humankapital förderlich, während dieses bei sehr viel längeren Auszeiten schwindet. Kinderbetreuungsstrukturen und Elternzeit stellen Antworten sowohl auf Investitionsansprüche als auch auf neue soziale Risiken dar, wobei beachtet werden muss, dass soziale Investitionspolitik durchaus Ungleichheiten verstärken kann, falls die Nutzung der Leistungen weder universalistisch noch gezielt für tiefere Einkommensschichten unterstützt wird (van Lancker und Ghysels 2012).

EINFÜGEN

Abbildung X.6: Ausgaben und Leistungen in der Familienpolitik

Anmerkungen: Staatliche Ausgaben für Erziehung und Betreuung von Kleinkindern als Anteil am BIP; Anzahl Wochen bezahlten Mutterschafts-, Elternschafts- und Erziehungsurlaub einlösbar durch die Mutter.

Quelle: OECD Family Database.

Arbeitsmarktpolitik ist das zweite Feld, in welchem soziale Investitionen zentral geworden sind, insbesondere in der Form aktivierender, eingliedernder Beratung, Beschäftigung und Weiterbildung (vgl. Bonoli 2013 zu den verschiedenen Ausprägungen dieser Politiken). Der

Trend – ersichtlich in der oberen Hälfte von Abbildung 7 - ist hier weniger eindeutig als in der Familienpolitik, aber auch bezüglich aktivierender Arbeitsmarktmassnahmen ist erkennbar, dass diese Leistungen seit den 1990er Jahren in den meisten Ländern zum Kanon der Mainstream-Sozialpolitik gehören. Der relative Rückgang der Ausgaben in den 2000er Jahren liegt nicht nur am einstweiligen Wachstum des BIP in diesem Zeitraum, sondern auch an der gesunkenen Notwendigkeit solcher Leistungen in Zeiten wirtschaftlicher Erholung. Für diese strukturellen Bedingungen kontrolliert die Darstellung des Quotienten aus aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik in der unteren Hälfte von Abbildung 7. Dabei wird ersichtlich, dass sich ab den 1990er Jahren deutlich mehr – vor allem kontinentaleuropäische Länder – in Richtung eines höheren Quotienten bewegt haben, also die aktiven Massnahmen gegenüber den passiven verstärkt haben.

EINFÜGEN

Abbildung X.7: Aktive Arbeitsmarktpolitik

Anmerkungen: Staatsausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik als % des BIP sowie im Verhältnis zu Staatsausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Kompensationszahlungen für Arbeitslosigkeit).

Quelle: OECD Social Expenditure Database

Neben Familienpolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik ist auch ein massiver Ausbau von bildungspolitischen Investitionen vor allem im tertiären, berufsbildenden und frühkindlichen Bereich zu verzeichnen (vgl. Busemeyer 2014 für eine eingehende vergleichende Studie), sowie in einigen Ländern die Einführung von Langzeitpflegeversicherungen und die verbesserte soziale Absicherung von atypisch Beschäftigten, entweder durch Integration in die bestehenden Sozialversicherungen oder durch spezifische Politiken (Taylor-Gooby 2005; Hinrichs und Jessoula 2012).

Sind diese alternativen, expansiven Tendenzen der Sozialstaatsentwicklung nur Nebengeräusche im Chor des Rückbaus oder gar selektive, instrumentelle Kompensationen, welche diesen Rückbau durch gesteigerte öffentliche Unterstützung oder eine gespaltene Opposition überhaupt erst ermöglichen (Knotz und Lindvall 2015)? Während diese Vermutung bzw. Interpretation noch bis Mitte der 2000er Jahre gängig war, ist sie aus heutiger Sicht sowohl aus substanziellen wie auch aus politischen Gründen zu verneinen. Zum einen haben die Ausgaben und Leistungen in den Bereichen der neuen sozialen Risiken und der Investitionspolitik ein Ausmass erreicht, welches sie zu zentralen Pfeilern

sozialpolitischen Handelns macht und welches in der Tat sich verschiebende Prioritäten aufzeigt. Zum anderen folgen die politischen Dynamiken und Konflikte um diese Instrumente eigenen politischen Logiken, welche nicht nur quer zu den bisherigen Konfliktlinien liegen, sondern auch zunehmend an Bedeutung gewinnen (Busemeyer 2017; Häusermann und Palier 2017).

5 Fazit

Die Entwicklung der Sozialpolitik und Sozialstaaten seit den 1980er Jahren ist nur vor dem Hintergrund eines fundamental veränderten Kontextes zu verstehen, welcher von fiskalischer Expansion zu fiskalischer Austerität wechselte. Unter diesen neuen Bedingungen ist Sozialpolitik nur noch mehrdimensional zu verstehen: während sie in einigen Bereichen expandierte, sind andere Bereiche durch Segmentierung und Stagnation zu charakterisieren. Rückbau im eigentlichen Sinn ist kaum zu beobachten seit den 1980er Jahren. Trotz dieser Stabilität sind die meisten Sozialstaaten heute nicht mehr in gleichem Ausmass in der Lage, Armut und Ungleichheit gesamtgesellschaftlich in Schach zu halten. Hauptgrund für diese sinkende Performanz ist jedoch nicht Sozialstaatsrückbau, sondern zunehmende Marktungleichheit. Die Mehrdimensionalität ist jedoch nicht nur im Bezug auf die Politikentwicklung relevant, sondern auch bezüglich politischer Konfliktlinien: nicht nur haben sich die Trends in verschiedenen Dimensionen sozialstaatlichen Handelns unterschiedlich entwickelt, auch die politischen Auseinandersetzungen um den Sozialstaat haben sich durch die substanzielle Mehrdimensionalität und die Budgetzwänge pluralisiert. Ausbau in einem Bereich geht zunehmend auf Kosten anderer sozialstaatlicher Bereiche, was spezifische Verteilungskämpfe verschärft und differenziert. So gibt es heute sowohl Gewinner als auch Verlierer post-industrieller Sozialpolitik: während bestehende Sozialleistungen weitgehend stagnierten und sich ein Rückbau sozialstaatlicher Leistungen vor allem auf spezifische Bezügergruppen beschränkte, haben die modernen Sozialstaaten einen beträchtlichen Ausbau der Ausgaben und Leistungen im Bereich neuer sozialer Risiken und sozialer Investitionspolitik erfahren. Die anfängliche Frage der Sozialpolitikforschung in den 1990er Jahren nach dem „Überleben“ des Sozialstaates im neuen Kontext hat sich demgemäss als kurzfristig oder zumindest unvollständig herausgestellt.

Die Mehrdimensionalität aktueller Sozialpolitik hat Implikationen, sowohl was die substanzielle Entwicklung der Sozialstaaten betrifft, als auch die sozialwissenschaftliche

Forschung zu dieser Entwicklung. Substanziell rückt sie die Frage nach sozialpolitischem Aus- oder Abbau in den Hintergrund, und richtet den Fokus auf den *Umbau* moderner Sozialstaaten: die Sozialstaatsentwicklung verläuft differenziert zwischen verschiedenen sozialpolitischen Bereichen und für verschiedene soziale Gruppen. Die zentrale Frage der nächsten Jahre wird nicht sein, ob Sozialpolitik aus- oder rückgebaut werden soll, sondern wessen Bedürfnisse priorisiert werden sollen. Für die Sozialpolitikforschung hat die Mehrdimensionalität zur Folge, dass traditionelle lineare Erklärungsmodelle sozialpolitischer Entwicklung zunehmend ins Leere laufen. Die Stärke bestimmter politischer Akteure hat wenig Erklärungskraft für Politikentwicklung, weil diese Entwicklung nur als Produkt von Koalitionen verstanden werden kann, welche verschiedene Handlungsmotivationen kombinieren. Es ist deshalb kaum davon auszugehen, dass sich die komparative Varianz sozialpolitischer Leistungen und Prozesse verringern wird.

Literaturverzeichnis

- Allan, James P. und Lyle Scruggs. 2004. Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science* 48 (3): 496-512.
- Armingeon, Klaus und Giuliano Bonoli. 2006. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.
- Beramendi, Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt, und Hanspeter Kriesi. 2015. *The Politics of Advanced Capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano. 2005. The Politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics* 33 (3): 431-449.
- Bonoli, Giuliano und David Natali (Hrsg.). 2012. *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano. 2013. *The Origins of Active Social Policy. Labour Market and Childcare Policies in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, Marius. 2014. *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. New York: Cambridge University Press.
- Busemeyer, Marius R. 2017. Public Opinion and the Politics of Social Investment. In *The Uses of Social Investment*, Hrsg. Anton Hemerijck, 358-367. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, Francis G. und Robert D. McKinlay. 1979. Does politics matter: an analysis of the public welfare commitment in advanced democratic states. *European Journal of Political Research* 7 (2): 169-186.
- Castles, Francis G. 2009. What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy* 38 (1): 45-62.
- Clasen, Jochen und Nico Siegel. 2007. *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clayton, Richard und Jonas Pontusson. 1998. Welfare-state Retrenchment Revisited – Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics* 51 (1): 67-98.

- Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier, und Martin Seeleib-Kaiser. 2012. *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 1985. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three Worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (Hrsg.). 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio. 1996. The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17-37.
- Flora, Peter und Jens Alber. 1981. Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. In *The Development of Welfare States in Europe and America*, Hrsg. Peter Flora und Arnold Heidenheimer, 37-80. New Brunswick: Transaction Books.
- Garritzmann, Julian, Silja Häusermann, Bruno Palier, und Christine Zollinger. 2017. WoPSI – the World Politics of Social Investment: An international research project to explain variance in social investment agendas and social investment reforms across countries and world regions, LIEPP working paper, March 2017, n° 64.
- Gingrich, Jane und Silja Häusermann. 2015. The decline of the working class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state. *Journal of European Social Policy* 25 (1): 50-75.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6 (1): 3-14.
- Hacker, Jacob. 2004. Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: the Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review* 98 (2): 243-260.
- Häusermann, Silja. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. New York: Cambridge University Press.
- Häusermann, Silja. 2012. The Politics of New and Old Social Risks. In: *The Politics of the New Welfare State*, Hrsg. Giuliano Bonoli und David Natali, 111-132. Oxford:

Oxford University Press.

- Häusermann, Silja, Thomas Kurer, und Hanna Schwander. 2015. High-skilled outsiders? Labor market vulnerability, education and welfare state preferences. *Socio-Economic Review* 13 (2): 235-258.
- Häusermann, Silja. 2015. Sozialpolitik. In *Handbuch Policy-Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimuth Zohlhöfner, 591-614. Wiesbaden: Springer.
- Häusermann, Silja und Bruno Palier. 2017. The Politics of Social Investment: Policy Legacies and Class Coalitions. In *The Uses of Social Investment*, Hrsg. Anton Hemerijck, 339-348. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton. 2013. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton. 2017. *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hewitt, Christopher. 1977. The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison. *American Sociological Review* 42 (3): 450-464.
- Hinrichs, Karl und Matteo Jessoula. 2012. *Flexible Today, Secure Tomorrow? Labor Market Flexibility and Pension Systems*. London: Routledge.
- Huber, Evelyne, Charles Ragin, und John D. Stephens. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology* 99 (3): 711-749.
- Huber, Evelyne und John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: Chicago University Press.
- Huber, Evelyne und John D. Stephens. 2015. Postindustrial Social Policy. In *The Politics of Advanced Capitalism*, Hrsg. Pablo Beramendi, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt, und Hanspeter Kriesi, 259-281. New York: Cambridge University Press.
- Huber, Evelyne, Jingjing Huo und John D. Stephens. 2017. Power, policy, and top income shares. *Socio-Economic Review*. doi.org/10.1093/ser/mwx027.
- Immergut, Ellen M. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge und New York: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben und Anne Wren. 1998. Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics* 50: 507-546.
- Jensen, Carsten. 2012. Labour market- versus life course related social policies: understanding cross-programme differences. *Journal of European Public Policy* 19 (2): 275-291.

- Kitschelt, Herbert. 2001. Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In *The New Politics of the Welfare State*, Hrsg. Paul Pierson, 265-302. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Knotz, Carlo und Johannes Lindvall. 2015. Coalitions and Compensation. The Case of Unemployment Benefit Duration. *Comparative Political Studies* 48 (5): 586-615.
- Knotz, Carlo. 2016. *Getting Tough on Unemployment: Essays on the politics of unemployment benefit reform in affluent democracies*. PhD thesis. Lund: Lund University.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan.
- Korpi, Walter und Joakim Palme. 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization. Welfare State Regress in 18 Countries. 1975-95. *American Political Science Review* 97 (3): 425-446.
- Kuhnle, Stein. 2000. *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, und Joakim Palme (Hrsg.). 2012. *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Palier, Bruno. 2010. *A Long-Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno und Kathleen Thelen. 2010. Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. *Politics & Society* 38 (1): 119-148.
- Pierson, Paul. 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Pierson, Paul (Hrsg.). 2001a. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2001b. Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States. In *The New Politics of the Welfare State*, Hrsg. Paul Pierson, 80-105. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Pontusson, Jonas und David Weisstanner. 2017. Macroeconomic conditions, inequality shocks and the politics of redistribution, 1990-2013. *Journal of European Public Policy*. doi: 10.1080/13501763.2017.1310280.
- Rehm, Philipp, Jacob Hacker, und Mark Schlesinger. 2012. Insecure Alliances: Risk, Inequality, and Support for the Welfare State. *American Political Science Review* 106, 386-406.
- Ross, Fiona. 2000. Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare. *Governance*, 13 (2): 155-183.

- Rueda, David. 2005. Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties. *American Political Science Review* 99 (1): 61-74.
- Scharpf, Fritz und Vivien Schmidt. 2000. *Welfare and Work in the Open Economy, Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien und Mark Thatcher. 2013. *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, Manfred G. 1997. Determinants of social expenditure in liberal democracies: the post World War II experience. *Acta Politica* 32 (2): 153-173.
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn, und Kati Kuitto. 2017. Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2017-09. University of Connecticut und University of Greifswald.
- Seeleib-Kaiser, Martin, Adam Saunders, und Marek Nazcyk. 2012. Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of the Welfare State? In *The Age of Dualization*, Hrsg. Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier, und Martin Seeleib-Kaiser. Oxford: Oxford University Press.
- Starke, Peter. 2006. The Politics of Welfare State Retrenchment: a Literature Review. *Social Policy & Administration* 40 (1): 104-120.
- Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Taylor-Gooby, Peter. 2005. *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.
- Van Lancker, Wim und Joris Ghysels. 2012. Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica*, 55(2): 125-142.
- Van Kersbergen, Kees, Barbara Vis, und Anton Hemerijck. 2014. The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town? *Social Policy and Administration* 48 (7): 883-904.
- Vlandas, Tim. 2016. Coordination, inclusiveness and wage inequality between median and bottom income workers. *Comparative European Politics*. doi: <https://doi.org/10.1057/cep.2016.25>.
- Weaver, Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-398.

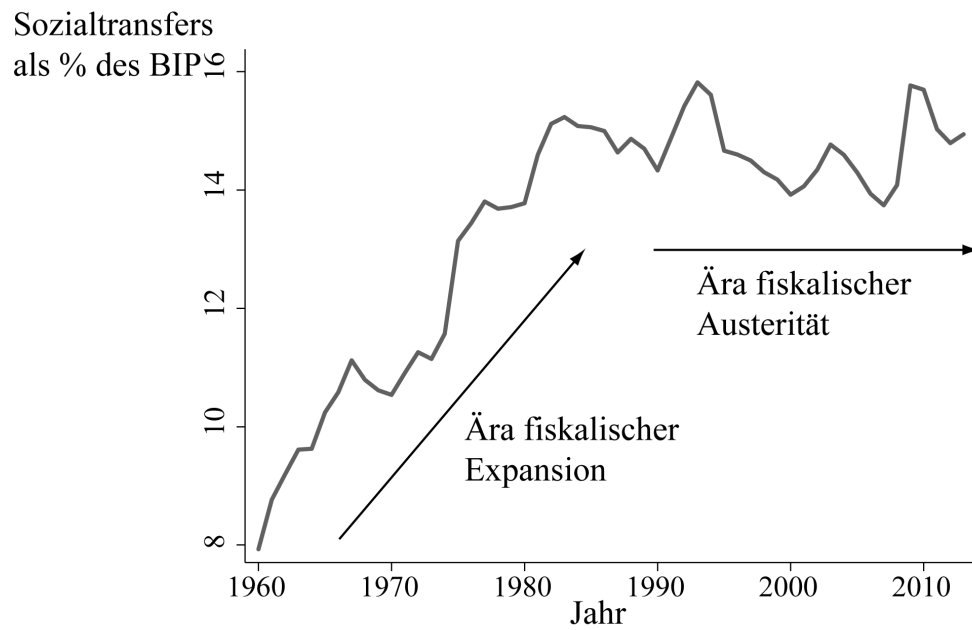


Abbildung X.1: Fiskalischer Kontext der Sozialpolitik

Abbildung 2. Staatsausgaben für verschiedene Sozialpolitiken

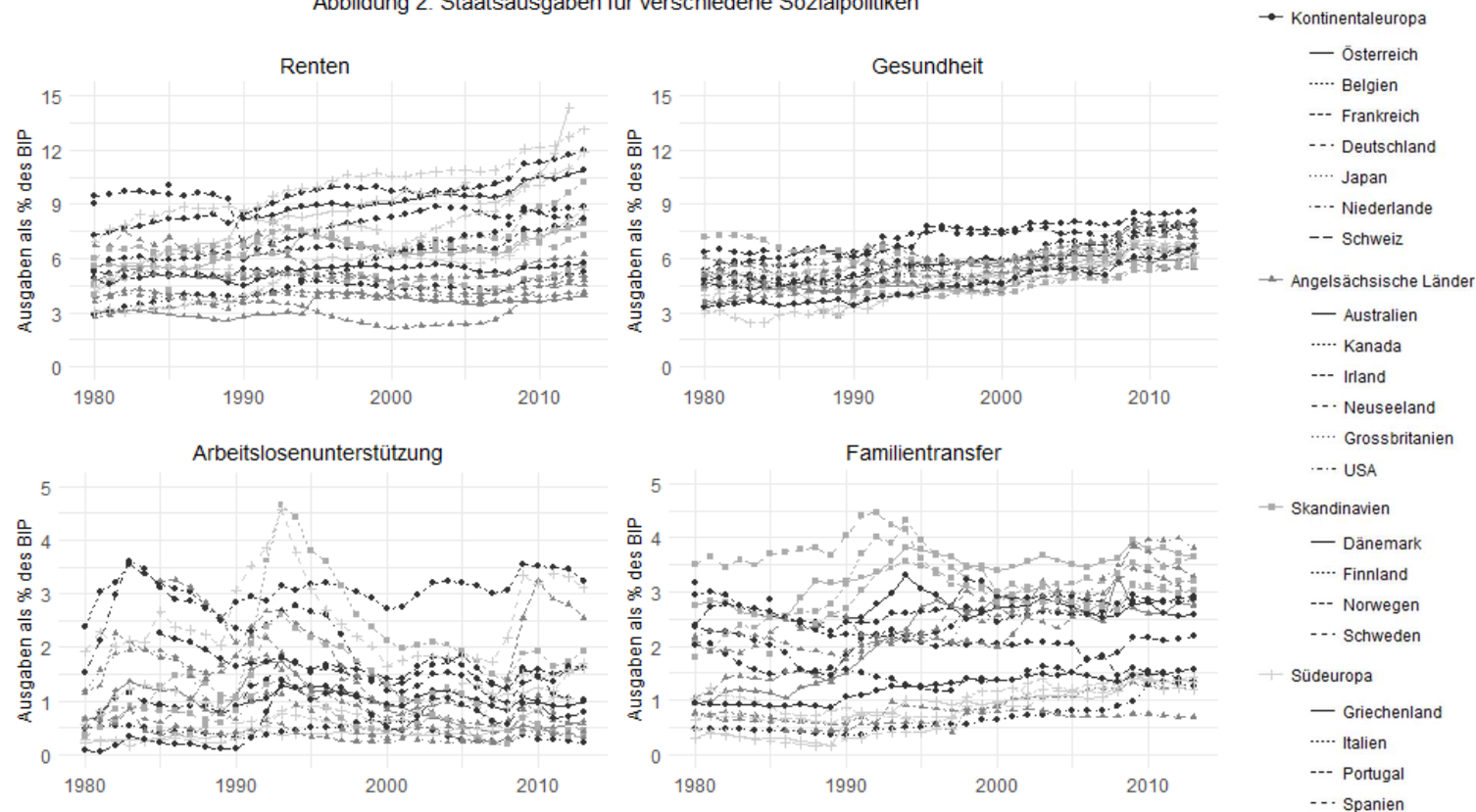


Abbildung X.2: Staatsausgaben für verschiedene Sozialpolitiken

Anmerkungen: Staatsausgaben als % des BIP für verschiedene Sozialpolitikfelder. Renten umfassen auch Zahlungen an Frühpensionierte.
Quelle: OECD Social Expenditure Database

Abbildung 3. Leistungen in verschiedenen Sozialpolitiken für alleinstehende, vollzeitangestellte Person

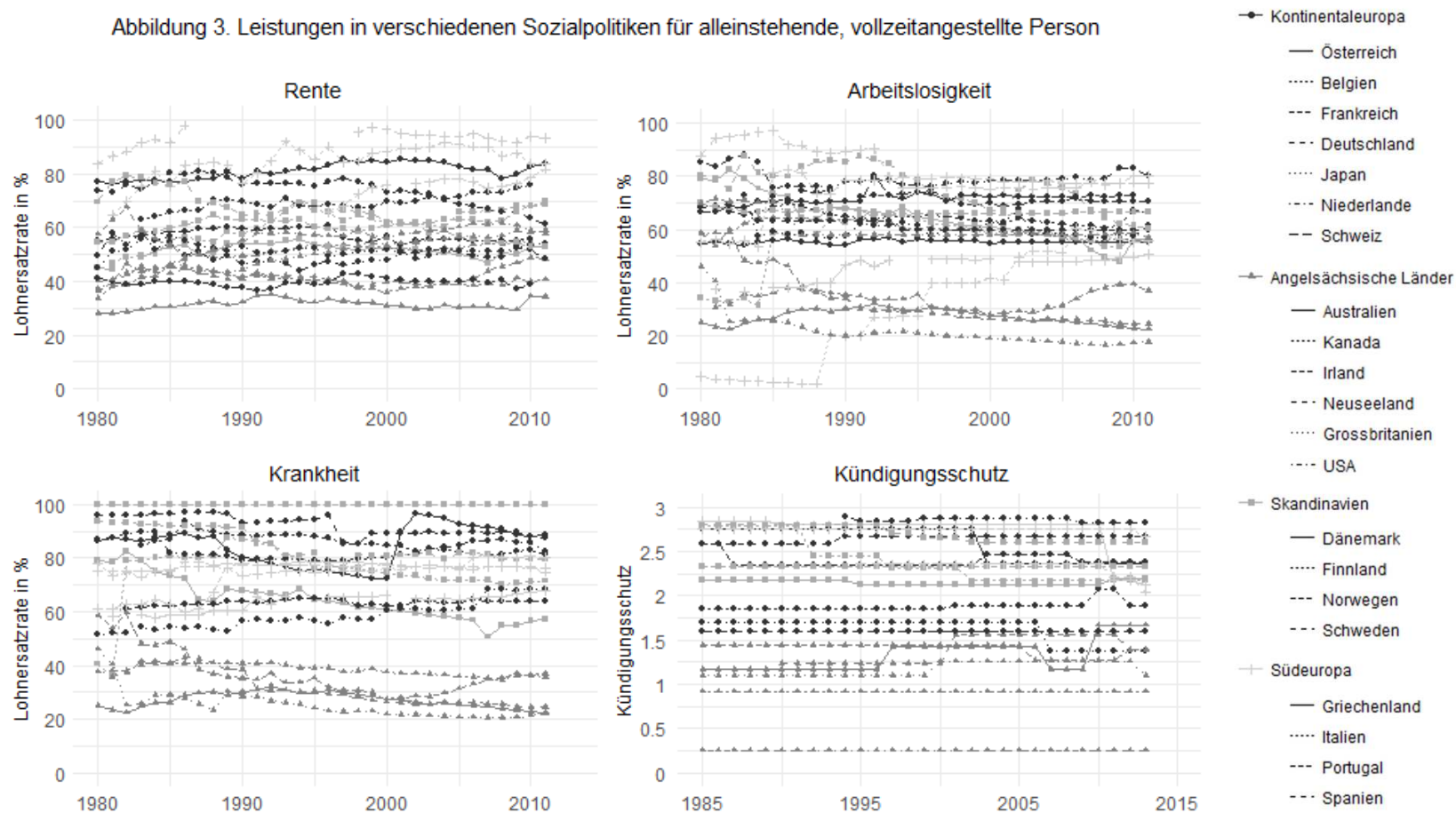


Abbildung X.3: Leistungen in verschiedenen Sozialpolitiken

Anmerkungen: Lohnersatzraten für einen 40-jährigen Industriearbeiter mit 20 Beitragsjahren ohne Familie, basierend auf dem Leistungsniveau der ersten sechs Monate nach dem Lohnausfall; Kündigungsschutz für Arbeitnehmer mit regulärem, unbefristeten Vertrag, basierend auf acht Indikatoren.

Quellen: Comparative Welfare Entitlements Dataset 2 (Scruggs et al. 2017); OECD Employment Protection Database.

Abbildung 4. Kündigungsschutz für temporär Angestellte

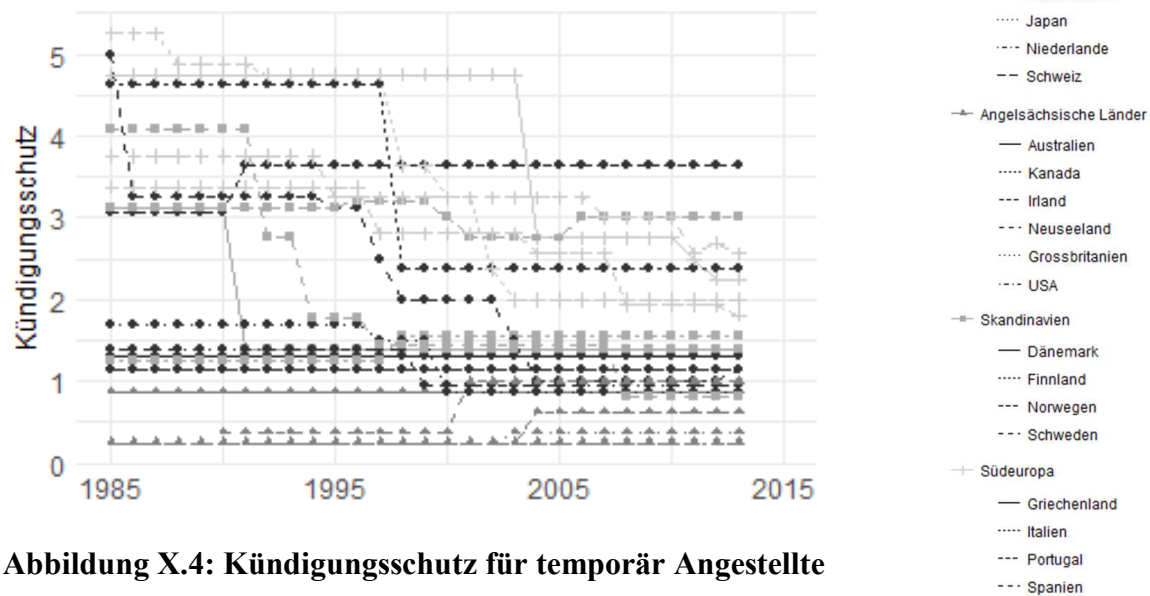


Abbildung X.4: Kündigungsschutz für temporär Angestellte

Anmerkungen: Strenge der Vorschriften über die Verwendung von befristeten Verträgen, basierend auf sechs Indikatoren.

Quelle: OECD Employment Protection Database

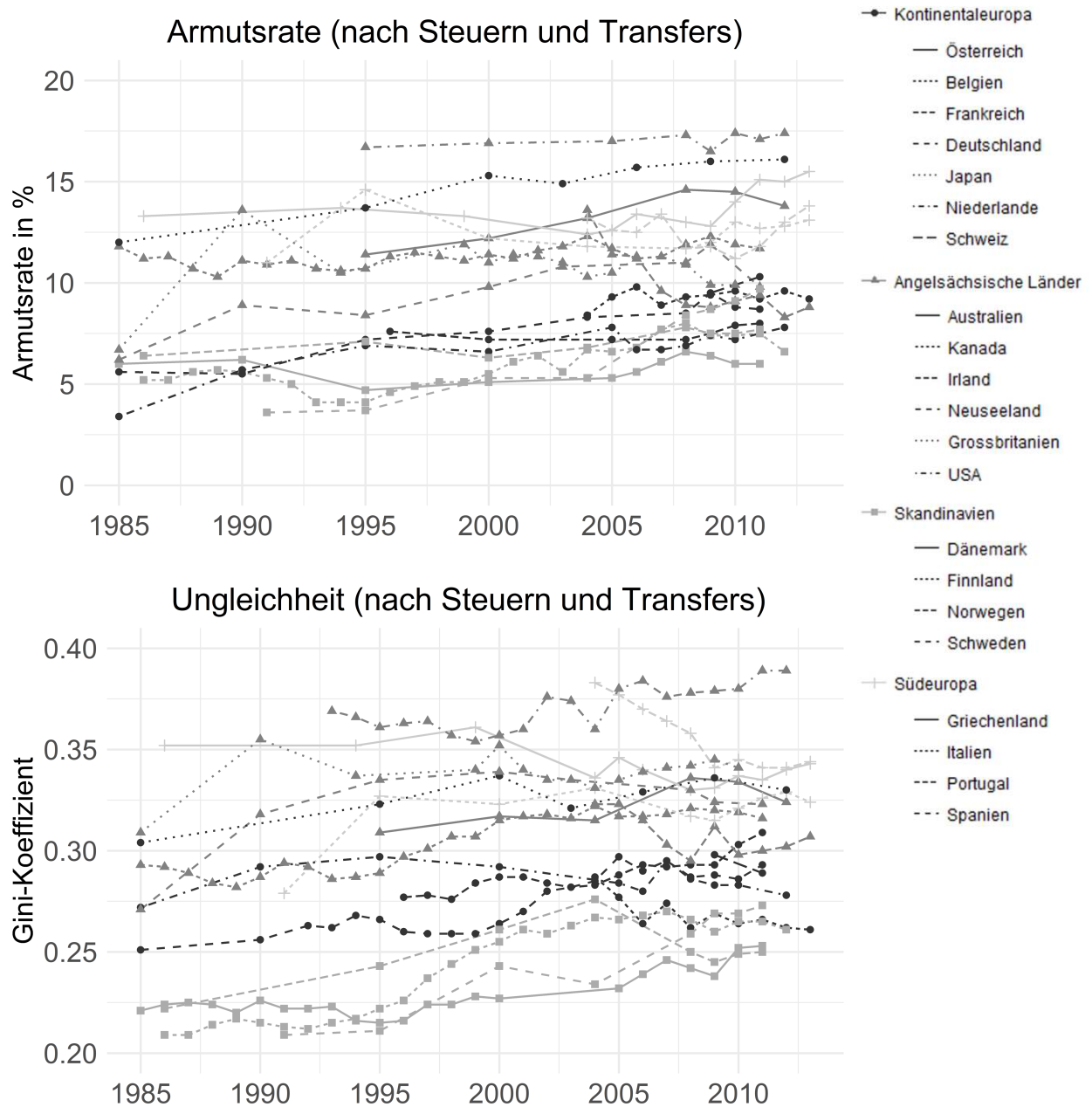


Abbildung X.5: Armut und Ungleichheit

Anmerkungen: Armutsrate definiert als Anteil der Bevölkerung in einem Land, dessen Haushalt mit weniger als der Hälfte des Medianeinkommens in diesem Land auskommen muss. Sowohl die Armutsrate als auch der Gini-Koeffizient beziehen sich auf das Einkommen nach Steuern und Transferzahlungen.

Quelle: OECD Income Distribution Database

Abbildung 6. Ausgaben und Leistungen in der Familienpolitik

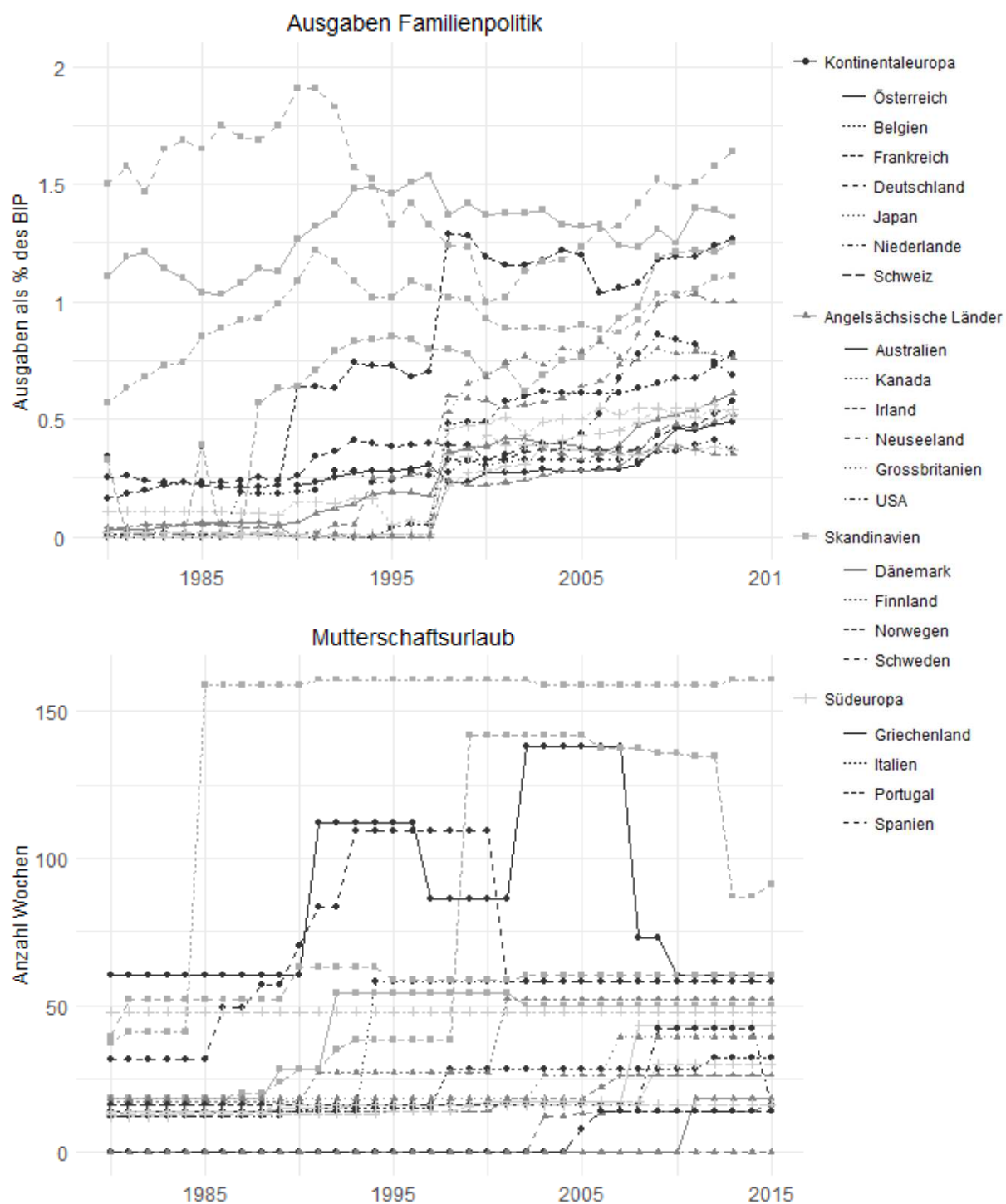


Abbildung X.6: Ausgaben und Leistungen in der Familienpolitik

Anmerkungen: Staatliche Ausgaben für Erziehung und Betreuung von Kleinkindern als Anteil am BIP; Anzahl Wochen bezahlten Mutterschafts-, Elternschafts- und Erziehungsurlaub einlösbar durch die Mutter.

Quelle: OECD Family Database.

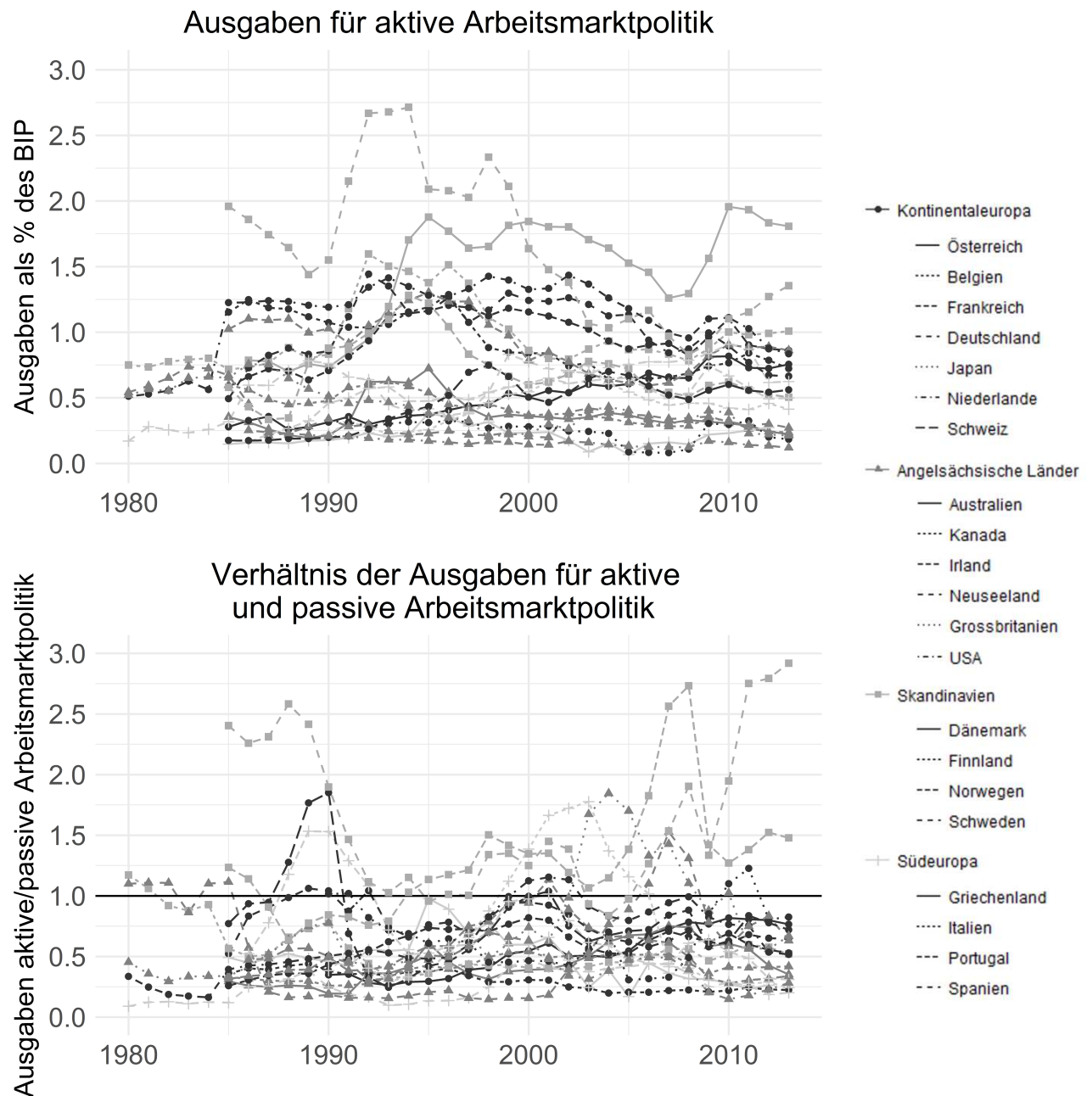


Abbildung X.7: Aktive Arbeitsmarktpolitik

Anmerkungen: Staatsausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik als % des BIP sowie im Verhältnis zu Staatsausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Kompensationszahlungen für Arbeitslosigkeit).

Quelle: OECD Social Expenditure Database